

Formlos verfassungsändernde 'Staatspraxis' und Gesetzesauslegung nach Parlamentsrede

Selma Gather

2021-04-15T23:59:04

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat heute über die Normenkontrollen gegen das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln, sog. Mietendeckel) [entschieden](#). Das Gesetz ist nicht mit Wirkung für die Zukunft für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt worden, sondern rückwirkend für nichtig.

Der Senat ist der Auffassung, dass dem Land Berlin keine Gesetzgebungskompetenz für den Erlass von öffentlich-rechtlichen Mietpreisgrenzen zusteht. Er begründet diese Auffassung in zwei Schritten: Erstens handele es sich bei jedweden Regelungen zur Miethöhe für frei finanzierten Wohnraum um bürgerliches Recht, das bekanntlich der konkurrierenden Gesetzgebung unterfällt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Im Kompetenztitel des Wohnungswesens, das bekanntlich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder unterfällt (Art. 70 Abs. 1 GG), seien Mietpreisgrenzen darum nicht mehr enthalten. Mit Bezug auf die Miethöhe habe der Bund, zweitens, mit der sog. Mietpreisbremse (§§ 556d ff. BGB) von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht.

Damit hat das Gericht die ungünstigste, verfassungspolitisch sowie praktisch folgenreichste Entscheidung getroffen, die in der Sache denkbar war.

Zum ersten Schritt

Unbestreitbar richtig ist: Der einfache Bundesgesetzgeber hat sich in der Nachkriegszeit politisch entschieden, im Bereich des frei finanzierten Wohnraums hinsichtlich der Preisbildung mit zunehmender Ausschließlichkeit auf das bürgerliche Recht in Gestalt des sog. sozialen Mietrechts zu setzen. Diese politische Entscheidung hat der Bundesgesetzgeber über die Jahrzehnte konsequent durchgearbeitet und die entsprechenden Regeln auch in der jüngeren Vergangenheit immer wieder angepasst.

2006 aber hat der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber mit dem Kompetenztitel Wohnungswesen ausschließlich den Ländern die öffentlich-rechtlichen Instrumente zur Bewältigung der Probleme sozialer Wohnungsversorgung an die Hand gegeben. Damit geht eigentlich einher, dass seitdem die Länder auch die Autorität innehaben, politisch über den Einsatz dieser Instrumente zu entscheiden. Zu diesen gehörte lange anerkannt auch öffentlich-rechtliches Preisrecht in Gestalt von politisch bezifferten und damit vom Marktmechanismus entkoppelten Mietpreisgrenzen.

Das Bundesverfassungsgericht sagt nun in der Quintessenz: Indem sich der Bundesgesetzgeber politisch konsequent für das bürgerliche Recht entschieden hat, hat er zugleich den verfassungsrechtlichen Kompetenztitel des Wohnungswesens um Mietpreisgrenzen verkürzt (Rn. 180 ff.).

Das ist verfassungsrechtlich nicht vertretbar. Der Gehalt von Kompetenztiteln kann nicht durch die politische Ausrichtung der Aktivität des einfachen Bundesgesetzgebers geändert werden, und sei sie auch über längere Zeit konsequent durchgehalten. Der Gehalt von Kompetenztiteln kann nur durch förmliche Verfassungsänderung geändert werden. Das Gericht meint offenbar, es könne sich für diesen Zug auf die Relevanz der Staatspraxis für die Auslegung von Kompetenztiteln berufen. Relevanz der Staatspraxis bedeutet aber sicher nicht, dem einfachen Gesetzgeber im Wege der Gesetzesbegründung – nur da finden sich die Angaben zu politischen Alternativen und Kompetenztiteln – die Manipulation des Gehalts der verfassungsrechtlichen Kompetenztitel zu eröffnen.

Am Rande sei notiert: noch 1993 hatte der Bundesgesetzgeber eine Änderung des sozialen Mietrechts ausdrücklich auch auf den Kompetenztitel des Wohnungswesens gestützt. Und schon 13 Jahre später waren – nach Auffassung des Senats – sämtliche Regelungen zur Mietpreishöhe zum Kompetenztitel bürgerlichen Recht übersiedelt. Es scheint eine recht dynamische Sache zu sein, diese neue, formlos verfassungsändernde „Staatspraxis“.

Zum zweiten Schritt

Für den angeblich abschließenden Charakter der bürgerlich-rechtlichen Regeln des Bundes lässt das Bundesverfassungsgericht die einschlägige Vorschrift des BGB, die öffentlich-rechtliche Mietpreisgrenzen explizit anspricht (§ 558 Abs. 2 S. 2 BGB), erstaunlicher Weise außen vor. Dabei wäre eine Behandlung interessant gewesen: Einer Regelung, welche die Existenz von Mietpreisgrenzen jenseits des BGB voraussetzt, wird man eigentlich schwerlich einen abschließenden Charakter gegenüber jenen beilegen können. (Es ist behauptet worden, damit seien nur Preisgrenzen für öffentlich geförderten Wohnraum gemeint. Das ist aber historisch einfach falsch.)

Davon abgesehen lässt sich ein abschließender Charakter weder den bürgerlich-rechtlichen Regeln selbst noch den förmlichen Gesetzesmaterialien entnehmen. Darum muss das Gericht wesentlich mit protokollierten Äußerungen einzelner Parlamentarier argumentieren (Rn. 158). Nicht geringes Gewicht hat dabei eine Äußerung der Unions-Bundestagsabgeordneten Weisgerber (Schweinfurt), die in der Plenardebatte zur Mietpreisbremse eine „politische Verantwortungsübernahme des Bundes für die gesamte Wohnungspolitik“ reklamierte.

Die Legitimität einer solchen „politische Verantwortungsübernahme des Bundes“ für ein seit 2006 in die ausschließliche Kompetenz der Länder fallendes Problem sei dahingestellt. Jedenfalls ist der Zug des Senats methodisch nicht vertretbar. Denn, wie das Gericht an anderer Stelle selbst festhält (vgl. Rn. 106): Die subjektiven Vorstellungen einzelner Mitglieder der beteiligten Organe sind für die Ermittlung des

objektiven Willens des Gesetzgebers nicht maßgeblich. Das muss jedenfalls dann gelten, wenn sich die einzelne Äußerung nicht im Gesetzestext niedergeschlagen hat, sich nicht einmal auf den Gesetzestext beziehen, sondern darauf, was man mit dem Gesetz Tolles erreiche.

Zur rückwirkenden Nichtigkeit

Das Gesetz wurde rückwirkend für nichtig erklärt. Das entspricht zwar dem gesetzlich vorgesehenen Regelfall für verfassungswidrige Gesetze (§ 95 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 78 S. 1 BVerfGG), entspricht aber nicht unbedingt der regelmäßigen Praxis. Eine Unvereinbarkeitserklärung mit Wirkung für die Zukunft (vgl. § 31 Abs. 2 S. 3 GG) erfolgt insbesondere dann, wenn das rückwirkende Außerkrafttreten der Rechtsnorm erhebliche Nachteile mit sich bringen würde, die die Nachteile der zeitweisen Geltung des Gesetzes überwiegen. Ohne die hier im Raum stehenden Nachteile – die potentiell katastrophalen Konsequenzen aus der Nachzahlungsverpflichtung, gerade in Zeiten von Corona – auch nur in einem Halbsatz zu würdigen, sah der Senat hierzu „keinen Anlass“ (Rn. 187). Dabei hat das Gericht in der Vergangenheit für weitaus weniger gewichtige Belange von der Nichtigkeitsfolge abgesehen, wie das Erfordernis einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung oder die Belange von Studienplatzbewerbern.

Das Schweigen des Senats zu den praktischen Folgen ist auch deswegen bemerkenswert, weil die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erging. Da hätte sich der Senat über die sozialen Härten informieren können. Und vielleicht hätte er sich doch einem qualifizierten Rechtsgespräch aussetzen sollen über die oben behandelten Punkte.

Die Entscheidung kam für die Beteiligten so überraschend wie für die Öffentlichkeit. Bis vorgestern war nicht einmal klar, welcher Senat (wann) entscheiden würde. Die Zuständigkeit lag bei beiden Senaten. Im Ersten Senat waren bis heute die Verfassungsbeschwerden der Vermieter anhängig. Man kann nur spekulieren, wie die Sache im Ersten Senat ausgegangen wäre, und wie es kam, dass letztlich der Zweite das Rennen gemacht hat.

Florian Rödl ist Verfahrensbevollmächtigter des Landes Berlin in dem Verfahren um den Mietendeckel vor dem Bundesverfassungsgericht.

